Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-07 Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1238 BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2015

Tijdens het algemeen overleg Eurogroep/Ecofin Raad d.d. 26 maart 2014 heb ik uw Kamer een brief toegezegd over de werking van het gemeenschappelijke afwikkelingsmechanisme (*Single Resolution Mechanism*, hierna: SRM) (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1151). Daarbij heb ik tevens toegezegd in te gaan op de door uw Kamer gestelde vragen tijdens dat algemeen overleg. Met deze brief geef ik gevolg aan die toezegging. Onderdeel van het SRM is een overeenkomst tussen de lidstaten die aan het SRM deelnemen inzake de werking van het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds (*Single Resolution Fund,* hierna: SRF). Deze brief kan in samenhang gelezen worden met het wetsvoorstel inzake de overeenkomst over de overdracht en mutualisatie van de bijdrages aan het SFR (hierna: de Overeenkomst) die onlangs bij uw kamer is ingediend.[1]

Ik zal hieronder ingaan op de werking van het SRM en in het bijzonder op de institutionele vormgeving van het SRM, de besluitvorming binnen het SRM en de vormgeving van het SRF. Het SRM is vastgelegd in een verordening (SRM-verordening) die samen met de richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken (*Bank Recovery and Resolution Directive,* hierna: BRRD)[2] het Europees kader voor herstel en afwikkeling van banken vormt. Dit Europees kader wordt in Nederland geïmplementeerd door middel van het wetsvoorstel voor de «Implementatiewet Europees kader voor herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen». De memorie van toelichting van dit wetsvoorstel – dat eind november ter consultatie

[1] Wetsvoorstel Goedkeuring van de op 21 mei 2014 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (Trb. 2014, 146) (Kamerstuk 34 155).

[2] Richtlijn 2014/59/EU van het Europees parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees parlement en de Raad, PbEU L173.

kst-21501-07-1238
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

op internet is aangeboden voor een periode van 4 weken[3] en dit voorjaar bij uw Kamer zal worden ingediend – gaat uitgebreid in op de detailregels uit de BRRD en de SRM-verordening.
In het vervolg van deze brief zal ik langs onderstaande onderwerpen de werking van het SRM toelichten.
1. Achtergrond en rechtsgrondslag
2. Start SRM
3. Reikwijdte
4. Gemeenschappelijke afwikkelingsraad
5. Besluitvormingsproces over afwikkeling van een instelling
6. Gemeenschappelijk afwikkelingsfonds
7. Verantwoording

1. Achtergrond en rechtsgrondslag

In het kader van de bankenunie is besloten om in aanvulling op het gemeenschappelijke toezichtmechanisme (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) eveneens met betrekking tot afwikkeling tot een verdergaande vorm van samenwerking te komen, in de vorm van het SRM.

De SRM-verordening voorziet hierin door centrale Europese besluitvorming met betrekking tot afwikkeling te regelen, door de instelling van de Europese afwikkelingsraad (*Single Resolution Board,* hierna: SRB) en een door de banken gefinancierd gemeenschappelijk afwikkelingsfonds.

Het SRM bouwt daarbij voort op de BRRD. De BRRD bewerkstelligt middels minimumharmonisatie effectieve en geloofwaardige instrumenten om financiële problemen van banken snel en effectief op te lossen en om, indien nodig, de afwikkeling van banken ordentelijk te laten verlopen. Bovendien verplicht de richtlijn lidstaten een nationale afwikkelingsautoriteit aan te wijzen, die zodra de toezichthouder oordeelt dat een bank falende is en private oplossingen geen soelaas bieden (bijvoorbeeld door het uitgeven van extra aandelen of verkoop van bedrijfsonderdelen), de bank onder zijn hoede neemt en een afwikkelingsproces start.

In het Raadsakkoord van 18 december 2013 is de Raad een juridische basis overeengekomen voor het SRM, waarin een opsplitsing is aangebracht tussen een verordening en de Overeenkomst tussen de aan het SRM deelnemende lidstaten.
In de verordening worden de belangrijkste zaken geregeld zoals de oprichting van de SRB en het SRF. In de Overeenkomst is de overdracht van de bijdragen aan het SRF en de mutualisatie van de bijdragen in het SRF vastgelegd. Het parlement heeft tijdens de onderhandelingen veel bezwaar gemaakt tegen de door de Raad overeengekomen juridische basis met een opsplitsing tussen de verordening en de overeenkomst. Uiteindelijk heeft het parlement ingestemd met deze opsplitsing waardoor de SRB en het SRF in de verordening worden opgericht op basis van artikel 114 VWEU[4], maar de overdracht van op nationaal niveau geïnde bijdragen aan het SRF en de mutualisatie daarvan worden vastgelegd in een overeenkomst tussen de lidstaten. Hierdoor is geregeld dat besluitvorming over de overdracht van nationaal geïnde bijdragen en de

[3] Zie http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/11/21/start-consultatie-van-wetsvoorstel-voor-herstel-en-afwikkeling-van-banken.html
[4] Artikel 114 VWEU ziet op de verbetering van de werking van de interne markt. Besluitvorming over de SRM-verordening vond plaats op basis van gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad en medebeslissing door het parlement.

mutualisatie plaatsvindt op basis van unanimiteit tussen de aan de bankenunie deelnemende lidstaten.

Op 20 maart 2014 hebben de Raad, het Europees parlement (hierna: parlement) en de Europese Commissie (hierna: Commissie) een triloogakkoord bereikt over een voorstel van de Commissie voor de oprichting van het SRM. Vervolgens heeft de Raad tijdens de Coreper van 27 maart 2014 en het parlement op 15 april 2014 tijdens de plenaire stemming ingestemd met de SRM-verordening. Op 30 juli 2014 is de SRM-verordening gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie.[5]

2. Start SRM

Op 1 januari 2015 is het SRM gestart doordat de SRB operationeel geworden is. Het SRM treedt echter pas op 1 januari 2016 volledig in werking, onder de voorwaarde dat dan ook de Overeenkomst en daarmee alle onderdelen voor de werking van het SRF in werking zijn getreden. In aanloop naar de volledige inwerkingtreding van het SRM per 1 januari 2016 zal de SRB verantwoordelijk zijn voor het opstellen van afwikkelingsplannen van die banken die onder de directe verantwoordelijkheid van de SRB vallen. Met ingang van 2016 zal de SRB haar volledige afwikkelingstaken uitvoeren en zullen de banken gaan bijdragen aan het SRF. Het instrumentarium dat dient ter uitvoering van een afwikkeling in het kader van het SRM is vastgelegd in de BRRD. Doordat het SRM in 2016 volledig in werking treedt, is ook verzekerd dat de volledige bail-in regels uit de BRRD, en niet alleen de staatssteunregels[6], van toepassing zijn wanneer het SRM volledig in werking treedt.[7]

3. Reikwijdte

In lijn met het Europees toezichtmechanisme (*Single Supervisory Mechanism,* hierna: SSM) vallen alle banken uit lidstaten die deelnemen aan de bankenunie (zowel lidstaten in de eurozone als lidstaten die onder het SSM een nauwe samenwerking met de ECB aangaan) onder het SRM.[8] Alle banken uit deze lidstaten zullen ook gaan bijdragen aan het SRF.

De SRB is verantwoordelijk voor het functioneren van het SRM. Ten aanzien van de taakverdeling is echter wel een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de banken die onder direct toezicht van de ECB staan, aangevuld met de bankengroepen die grensoverschrijdend zijn, en de (kleinere) banken die onder indirect toezicht van de ECB staan. De SRB zal voor de eerste groep banken direct verantwoordelijk zijn ten aanzien van de voorbereiding (het opstellen van afwikkelplannen) en de daadwerkelijke besluiten tot afwikkeling van banken. De nationale afwikkelingsautoriteiten zijn verantwoordelijk voor de overige banken die onder indirect ECB toezicht staan en geen deel uitmaken van een grensoverschrijdende groep. Daarbij geldt wel dat indien een nationale afwikkelingsautoriteit besluit tot afwikkeling van een bank en de afwikkelingsregeling (dat wil zeggen: de wijze waarop de afwikkeling plaatsvindt) het gebruik van middelen uit het SRF vereist, dat de verantwoordelijkheid over de afwikkeling van die bank dan zal overgaan van de nationale afwikkelingsautoriteit naar de SRB. Daarnaast kan de SRB instructies geven aan

---

[5] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2014:225:TOC.

[6] Op basis van de staatssteunregels dient er minimaal bail-in tot en met junior schuldeisers plaats te vinden.

[7] Zie artikel 98 en 99 van de SRM-verordening.

[8] Beleggingsondernemingen die onderdeel uitmaken van een bankengroep vallen ook onder de reikwijdte van het SRM.

nationale afwikkelingsautoriteiten en onder bepaalde voorwaarden een bank die onder de primaire verantwoordelijkheid van een nationale afwikkelingsautoriteit staat naar zich toetrekken en de bevoegdheden direct zelf uitoefenen.[9] Op die manier is er dus ook een verantwoordelijkheid voor de SRB bij de afwikkeling van banken waarop de ECB niet direct toezicht houdt geregeld. Doordat besluiten over de afwikkeling van Nederlandse banken veelal door de SRB genomen zullen worden, vindt er een overdracht van bevoegdheden plaats van het nationale naar het Europese niveau.

4. Gemeenschappelijke afwikkelingsraad (SRB)

Een belangrijk onderdeel van de onderhandelingen over het SRM betrof de vormgeving van de SRB. In het bijzonder ging het daarbij over de taakverdeling binnen de SRB en de bijhorende stemprocedures.

Samenstelling SRB

De SRB bestaat uit een voorzitter, vier onafhankelijke leden en een door elke deelnemende lidstaat aangewezen lid dat zijn nationale afwikkelingsautoriteit vertegenwoordigt.[10] Alle leden inclusief de voorzitter hebben één stem. Daarnaast zit namens de Commissie en de ECB van ieder één vertegenwoordiger in de SRB met een permanente waarnemersstatus zonder stemrecht. De voorzitter wordt in de uitvoering van zijn taken bijgestaan door een vicevoorzitter. De vicevoorzitter maakt formeel geen onderdeel uit van de SRB en heeft dan ook geen stemrecht. Is de voorzitter van de SRB echter afwezig of verhinderd dan vervult de vicevoorzitter de functies van de voorzitter.[11]

Bestuursvergadering

De SRB komt samen in zowel een bestuursvergadering als een plenaire vergadering. De bestuursvergadering van de SRB is in het bijzonder verantwoordelijk voor het opstellen, beoordelen en goedkeuren van afwikkelplannen van de banken die onder zijn directe verantwoordelijkheid vallen en het vaststellen van een afwikkelingsregeling van een bank die in afwikkeling geplaatst is. Besluitvorming over een groot beroep op de middelen uit het SRF bij een afwikkelingsregeling vindt echter plaats in de plenaire vergadering. Dit om te voorkomen dat te snel middelen uit het SRF worden aangewend. Tevens bereidt de SRB in de bestuursvergadering alle typen besluiten voor die in de plenaire vergadering genomen moeten worden.[12]

In de bestuursvergadering van de SRB hebben de voorzitter en de vier onafhankelijke leden zitting. Indien de SRB in bestuursvergadering beraadslaagt over een instelling die onder de directe verantwoordelijkheid van de SRB valt, wordt de bestuursvergadering aangevuld met de vertegenwoordigers van de direct betrokken nationale afwikkelingsautoriteiten. Op deze wijze zal Nederland dus altijd direct betrokken blijven bij eventuele afwikkeling van Nederlandse banken die onder de reikwijdte van de SRB vallen.[13]

---

[9] Zie artikel 7 van de SRM-verordening.
[10] In Nederland is DNB aangewezen als nationale afwikkelingsautoriteit.
[11] Zie artikel 43 en 56 van de SRM-verordening.
[12] Zie artikel 54 van de SRM-verordening.
[13] Zie artikel 53 van de SRM-verordening.

Stemprocedure bestuursvergadering

Besluitvorming in de bestuursvergadering van de SRB vindt plaats op basis van consensus. Indien echter geen consensus kan worden bereikt, besluiten de voorzitter en de vier onafhankelijke leden op basis van gewone meerderheid van stemmen. Mochten de stemmen staken dan heeft de voorzitter een doorslaggevende stem.[14]

Plenaire vergadering

Aan de plenaire vergadering van de SRB nemen alle leden van de SRB deel. In beginsel is de plenaire vergadering van de SRB verantwoordelijk voor het algemene afwikkelingsbeleid van het SRM, waaronder organisatorische aangelegenheden. Daarnaast besluit de plenaire vergadering van de SRB over de noodzaak om achteraf te betalen buitengewone bijdragen te innen bij banken, over eventuele vrijwillige leningen aan financieringsregelingen van niet aan de bankenunie deelnemende lidstaten, over alternatieve financieringsmiddelen en tot slot over de bijdrage van het SRF aan de financiering van een afwikkeling van een bancaire groep waarbij instellingen uit niet aan de bankenunie deelnemende lidstaten betrokken zijn.

Verder had de Raad in het raadsakkoord de plenaire vergadering ook een rol toebedacht bij de besluitvorming over een afwikkelingsregeling indien de afwikkelingsregeling gebruik maakt van een substantiële hoeveelheid middelen uit het SRF. Daarbij was de stemprocedure over deze besluiten in de plenaire vergadering zwaarder gemaakt ten opzichte van de stemprocedure in de bestuursvergadering. Dit alles om te voorkomen dat middelen uit het SRF te snel worden aangewend. Het parlement was echter zeer kritisch over deze rol van de plenaire vergadering Het parlement wilde zo min mogelijk inmenging van nationale afwikkelingsautoriteiten. Een compromis tussen de Raad en het parlement is uiteindelijk gevonden in de bepaling van de drempelwaarden voor wanneer besluitvorming over de afwikkeling van een bank plaatsvindt in de plenaire vergadering van de SRB alsmede in evenwichtige stemprocedures. Op deze manier is een goed gebalanceerde besluitvormingsprocedure gecreëerd met de nodige *checks and balances* ten aanzien van het gebruik van middelen uit het SRF. Deze procedure wordt hieronder nader toegelicht.

Stemprocedures plenaire vergadering

Besluitvorming in de plenaire vergadering van de SRB over het algemene afwikkelingsbeleid van het SRM vindt plaats op basis van een gewone meerderheid van stemmen waarbij elk lid één stem heeft. Bij staking van stemmen heeft de voorzitter een doorslaggevende stem.

Afwijkende stemprocedures zijn van toepassing indien de bestuursvergadering een afwikkelingsregeling voorstelt waarbij voor meer dan € 5 mrd gebruik wordt gemaakt van het SRF (waarbij liquiditeitssteun uit het SRF voor 50% wordt meegewogen), kan enkel de plenaire vergadering over het gebruik van de middelen uit het SRF besluiten.

Daarnaast is bepaald dat zodra het geaccumuleerde gebruik van het SRF over 12 voorafgaande maanden de grens van € 5 mrd heeft bereikt, de plenaire vergadering de toepassing van de afwikkelingsinstrumenten en in het bijzonder het gebruik van het SRF bij alle afwikkelingsregelingen zal

[14] Zie artikel 55 van de SRM-verordening.

evalueren en sturing zal geven aan de bestuursvergadering voor wat betreft toekomstige afwikkelingsregelingen.[15]

Ten aanzien van het SRF gelden in de plenaire vergadering verschillende stemprocedures, die afhankelijk zijn van het type besluit en de periode waarin het besluit genomen wordt. De volgende besluiten worden genomen op basis van een gewone meerderheid van stemmen, waarbij de meerderheid ten minste 30% van de in het SRF ingelegde middelen moeten vertegenwoordigen:

– Besluiten over het gebruik van middelen uit het SRF in een afwikkelingsregeling;
– Besluiten over een bijdrage van het SRF aan de financiering van een groepsafwikkeling waarbij instellingen uit niet aan de bankenunie deelnemende lidstaten betrokken zijn voor zover deze bijdrage van het SRF beperkt blijft tot de in het SRF aanwezige middelen.

Voor een aantal typen besluiten geldt dat er een onderscheid gemaakt is in de stemprocedure in de overgangsperiode waarin het SRF geleidelijk gemutualiseerd wordt (d.w.z. de eerste 8 jaar) en de stemprocedure als het SRF volledig gemutualiseerd is (*steady state*). Het gaat hierbij om de volgende besluiten:

– Besluiten over de noodzaak om achteraf te betalen buitengewone bijdragen te innen bij banken;
– Besluiten over de vrijwillige leningen aan financieringsregelingen van niet aan de bankenunie deelnemende lidstaten en het SRF;
– Besluiten over alternatieve financieringsmiddelen;
– Besluiten over een grotere bijdrage van het SRF dan aan middelen in het SRF aanwezig zijn bij de financiering van een groepsafwikkeling waarbij instellingen uit niet aan de bankenunie deelnemende lidstaten betrokken zijn.

In de overgangsperiode worden deze besluiten in de plenaire vergadering genomen met 2/3 meerderheid van de stemmen waarbij de meerderheid ten minste 50% van de in het SRF ingelegde middelen vertegenwoordigt. In de steady state vindt besluitvorming plaats op basis van 2/3 meerderheid met een vertegenwoordiging van 30% van de in het SRF ingelegde middelen.[16]

Ten aanzien van het gebruik van de middelen uit het SRF bij afwikkeling van een bank dient te worden opgemerkt dat de bail-in regels uiteraard van toepassing zijn. Dit betekent dat middelen uit het SRF pas gebruikt mogen worden voor het opvangen van verliezen in de bank nadat bail-in heeft plaatsgevonden van ten minste 8% van de totale passiva inclusief eigen vermogen van de betreffende bank. De bijdrage van het SRF aan de herkapitalisatie mag vervolgens maximaal 5% van de totale passiva inclusief eigen vermogen van de bank bedragen. Indien dit nog niet voldoende zou zijn om de verliezen bij de bank op te vangen dient bail-in tot en met senior schuldeisers plaats te vinden, met uitzondering van deposito's die voor dekking onder het depositogarantiestelsel in aanmerking komen. In buitengewone omstandigheden kan nadat alle bovenstaande mogelijkheden zijn uitgeput weer een beroep gedaan worden op de middelen uit het SRF.[17] Deze regels zijn conform de regels in de BRRD over bail-in en het gebruik van nationale afwikkelingsfondsen.

[15] Zie artikel 49 en 50 van de SRM-verordening.
[16] Zie artikel 52 van de SRM-verordening.
[17] Zie artikel 27 van de SRM-verordening. Voor een nadere toelichting op deze bail-in regels verwijs ik naar mijn brief van 2 juli 2013 over de BRRD (brief met kenmerk FM/2013/1292 M).

Benoemings- en ontslagprocedure

De Commissie, het parlement en de Raad zijn betrokken bij de benoemingsprocedure en de ontslagprocedure van de voorzitter, vicevoorzitter en vier onafhankelijke leden. Bij de benoemingsprocedure stelt de Commissie, na de SRB in zijn plenaire vergadering gehoord te hebben, een shortlist met kandidaten op en legt deze voor aan het parlement. De Commissie stelt de Raad in kennis van deze shortlist. Daarbij doet de Commissie aan het parlement ter goedkeuring een voorstel voor de benoeming van de voorzitter, vicevoorzitter en vier onafhankelijke leden. Na goedkeuring door het parlement, stelt de Raad een uitvoeringsbesluit vast tot benoeming van de voorzitter, vicevoorzitter en vier onafhankelijke leden. De Raad besluit vervolgens over de benoeming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. De ambtstermijn voor de voorzitter, vicevoorzitter en onafhankelijke leden bedraagt vijf jaar en is niet hernieuwbaar.[18] Indien de voorzitter, vicevoorzitter of een van de vier onafhankelijke leden niet langer voldoet aan de voorwaarden die in de verordening gesteld zijn voor uitvoering van zijn taken kan de Raad dat lid uit zijn functie ontheffen. De Raad doet dit door op basis van een door het parlement goedgekeurd voorstel van de Commissie een uitvoeringsbesluit vast te stellen waarbij dat lid van zijn functie wordt ontheven. De Raad besluit hierover met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen.[19]

5. Besluitvormingsproces over afwikkeling van een instelling

Tijdens de Raads- en triloogonderhandelingen met het parlement over het SRM is veel aandacht geweest voor het vormgeven van een snel en efficiënt besluitvormingsproces. Met onderstaande vormgeving, waarbij duidelijke deadlines zijn gesteld aan iedere stap in het gehele besluitvormingsproces, is mogelijk gemaakt dat een afwikkelingsregeling van de SRB binnen één weekend (48 uur) in werking kan treden. Dit is van groot belang voor de effectiviteit van de afwikkeling en het waarborgen van de financiële stabiliteit.

Voorwaarden voor afwikkeling van een bank

In de BRRD en SRM-verordening zijn de voorwaarden opgenomen wanneer een bank in afwikkeling geplaatst kan worden. Hiervoor geldt dat moet zijn vastgesteld dat (1) een instelling faalt of dreigt te falen, (2) er binnen een redelijk tijdsbestek geen alternatieve maatregelen van de private sector beschikbaar zijn die het falen van de bank kunnen voorkomen, en (3) afwikkeling noodzakelijk in het algemeen belang is. In het SRM heeft de ECB de primaire bevoegdheid om vast te stellen of een bank, die onder de directe verantwoordelijkheid van de SRB valt, faalt of dreigt te falen. De ECB zal deze vaststelling doen na consultatie met de SRB. De SRB kan echter ook zelf, na de ECB geïnformeerd te hebben, deze vaststelling doen. De SRB heeft de primaire bevoegdheid om te beoordelen of aan de overige twee voorwaarden is voldaan. De ECB kan daarnaast ook de SRB mededelen dat naar haar oordeel geen alternatieve private sector oplossingen binnen handbereik zijn.

---

[18] Uitzondering hierop is de benoeming en ambtstermijn van de eerste voorzitter die in beginsel benoemd wordt voor een periode van 3 jaar met de mogelijkheid om daarna nog eenmaal te verlengen met 5 jaar.

[19] Zie artikel 56 van de SRM-verordening.

Formele goedkeuring afwikkelingsregeling en rol Europese Commissie

Indien aan alle bovenstaande voorwaarden is voldaan, stelt de SRB in beginsel in de bestuursvergadering een afwikkelingsregeling vast. Met de afwikkelingsregeling wordt de bank in afwikkeling gesplaatst. Daarnaast bepaalt de SRB in de afwikkelingsregeling welke afwikkelingsinstrumenten worden toegepast en in het bijzonder in hoeverre bepaalde passiva van bail-in worden uitgezonderd. Ook wordt in de afwikkelingsregeling vastgelegd in welke mate middelen uit het SRF ter ondersteuning van de afwikkelingsregeling gebruikt worden. In het kader van de staatssteunregels dient de Commissie altijd goedkeuring te verlenen aan het gebruik van de middelen uit het SRF. Pas nadat de Commissie een positief (of voorwaardelijk) besluit heeft genomen ten aanzien van de vorm van staatssteun in de afwikkelingsregeling, kan de SRB de afwikkelingsregeling vaststellen.[20]

Zodra de SRB de afwikkelingsregeling heeft vastgesteld, is besloten dat deze wordt voorgelegd aan de Commissie. In deze voorlegging is voorzien vanwege het zogenoemde Meroni-arrest en het short-selling arrest[21], waarin door het Hof van Justitie is bepaald dat instellingen van de Europese Unie alleen onder strikte voorwaarden bepaalde bevoegdheden mogen delegeren aan andere organen of instanties van de Unie dan de bij het EU-Verdrag opgerichte instellingen. De SRB is een dergelijke instantie aangezien het als Europees agentschap is opgericht met de SRM-verordening. Bij de vormgeving van het SRM zijn zoveel mogelijk bevoegdheden bij de SRB zelf belegd waarmee de SRB de voornaamste autoriteit is die besluiten omtrent afwikkeling neemt. Het besluit over de afwikkelingsregeling van de SRB moet alleen ter goedkeuring aan de Commissie worden voorgelegd alvorens deze definitief in werking kan treden. Nadat de SRB de afwikkelingsregeling aan de Commissie heeft voorgelegd, kan de Commissie vervolgens binnen 24 uur de afwikkelingsregeling bevestigen. De Commissie kan echter ook binnen 24 uur bezwaar maken tegen de discretionaire aspecten in de afwikkelingsregeling. Uitzondering hierop zijn twee discretionaire aspecten waarvoor betrokkenheid van de Raad vereist is.

Rol van de Raad

De Commissie dient de Raad binnen 12 uur nadat de SRB de afwikkelingsregeling aan de Commissie heeft voorgelegd te betrekken indien de Commissie van mening is dat afwikkeling van de instelling niet noodzakelijk is in het algemeen belang. De Raad heeft in dat geval de bevoegdheid om op dit punt, indien de Raad het eens is met de Commissie en afwikkeling van de instelling dus niet noodzakelijk acht in het algemeen belang, bezwaar te maken tegen de afwikkelingsregeling van de SRB. In dat geval wordt de instelling op ordentelijke wijze geliquideerd op basis van het toepasselijk nationale recht.

De Raad wordt verder betrokken in de besluitvorming indien de Commissie een significante wijziging heeft aangebracht in de afwikkelingsregeling van de SRB ten aanzien van het gebruik van de middelen uit het SRF (d.w.z. indien het voorstel van de Commissie ten aanzien van het

---

[20] Zie artikel 19 van de SRM-verordening.

[21] Het Meroni-arrest uit 1958 stelt dat de Europese instellingen genoemd in het Verdrag, waaronder de Commissie, alleen onder strikte voorwaarden bevoegdheden uit het Verdrag mogen delegeren. Enkele van deze voorwaarden zijn dat de delegatie expliciet moet gebeuren, de Commissie enkel die bevoegdheden kan delegeren die ze zelf bezit en enkel uitvoerende of implementatiebevoegdheden gedelegeerd kunnen worden. Bij het short-selling arrest uit 2014 werd verduidelijkt dat er in het bijzonder strikte voorwaarden gesteld worden aan het delegeren van discretionaire bevoegdheden.

gebruik van de middelen uit het SRF 5% of meer afwijkt van het oorspronkelijke voorstel van de SRB). De Raad kan in dat geval instemmen met de aangebrachte wijziging door de Commissie of bezwaar maken tegen deze wijziging. De Raad dient binnen 12 uur de afwikkelingsregeling goed te keuren of bezwaar te maken. Besluitvorming in de Raad zelf vindt plaats met eenvoudige meerderheid van stemmen. De Commissie en de Raad moeten hun bezwaar jegens de afwikkelingsregeling van de SRB altijd motiveren. De SRB dient vervolgens binnen 8 uur nadat de Commissie en/of de Raad gemotiveerd bezwaar heeft gemaakt tegen de afwikkelingsregeling van de SRB de afwikkelingsregeling te wijzigen en in lijn te brengen met het gemaakte bezwaar door de Commissie en/of de Raad.[22]

6. Gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (SRF)

Onderdeel van het SRM is een door de banken gefinancierd gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (SRF). Op basis van de BRRD zijn lidstaten verplicht om met ingang van 2015 een door de sector gefinancierd nationaal afwikkelingsfonds op te bouwen. Voor de lidstaten die deelnemen aan de bankenunie geldt dat deze nationale afwikkelingsfondsen op 1 januari 2016 worden vervangen door het SRF.[23] Vanaf dat moment gaan de jaarlijkse bijdragen van banken in deze lidstaten naar het SRF. De bijdragen die de banken in 2015 aan een nationaal afwikkelingsfonds hebben betaald zullen in 2016 worden overgeheveld naar het SRF. Uiterlijk 1 januari 2024 moeten de financiële middelen in het SRF een omvang bereiken van ten minste 1% van de gegarandeerde deposito's van alle instellingen waaraan in de deelnemende lidstaten een bankvergunning is verleend en dus onder de reikwijdte van het SRM vallen. Op basis van berekeningen van de Commissie zou dit resulteren in een fondsomvang van ca. € 55 mrd. De SRB zal bepalen hoeveel een bank jaarlijks aan het SRF moet gaan betalen. De wijze waarop de SRB bepaalt hoeveel een bank bijdraagt aan het SRF, is vastgelegd in een gedelegeerde handeling en een uitvoeringshandeling van de Raad waarover ik u op 27 oktober en 13 november jl. heb geïnformeerd.[24] [25]

Gedurende de overgangsperiode, waarin het SRF wordt gevuld,zullen de bijdragen die banken aan het SRF betalen per lidstaat worden geoormerkt, waardoor een systeem ontstaat van nationale compartimenten. De middelen in de nationale compartimenten worden tijdens de opbouwfase van het SRF geleidelijk gemutualiseerd waardoor vanaf 2024 een volledig gemutualiseerd fonds ontstaat. In een tussen de lidstaten gesloten overeenkomst (de «Overeenkomst») is de werking van het SRF vastgelegd en in het bijzonder op welke wijze de overdracht en mutualisatie van de nationaal geïnde bijdragen aan het SRF dient plaats te vinden. Deze Overeenkomst is op 21 mei 2014 ondertekend en zal, nadat alle lidstaten de overeenkomst geratificeerd hebben, naar verwachting op 1 januari 2016 in werking treden. Voor een nadere toelichting over de werking van het SRF, de overdracht van de nationaal geïnde bijdragen aan het SRF en de mutualisatie verwijs ik u naar de memorie van toelichting die u aantreft bij het wetsvoorstel inzake de parlementaire goedkeuring van deze overeenkomst.[26]

---

[22] Zie artikel 18 van de SRM-verordening.

[23] Voor stand-alone beleggingsondernemingen en bijkantoren van banken en beleggingsondernemingen met zetel in derde landen geldt dat de nationale fondsen blijven bestaan. Zij vallen niet onder de reikwijdte van de bankenunie en betalen dan ook niet mee aan het SRF.

[24] Kamerstuk 21 501-07, nr. 1179 en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1201.

[25] Zie artikel 67 tot en met 70 van de SRM-verordening

[26] Wetsvoorstel Goedkeuring van de op 21 mei 2014 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (Trb. 2014, 146) (Kamerstuk 34 155).

De afwikkelingsregeling die door de SRB wordt vastgesteld, bepaalt hoeveel middelen er uit het SRF nodig zijn voor de afwikkeling van een bank. Indien de middelen in het SRF niet toereikend zijn om de verliezen, kosten of andere uitgaven als gevolg van een afwikkelingsregeling te dekken, zullen in eerste instantie ex post bijdragen bij banken geïnd worden. Gedurende de overgangsperiode (d.w.z. de periode dat het SRF nog niet volledig gemutualiseerd is en er nog nationale compartimenten zijn) worden deze bijdragen geheven bij de instellingen in de direct betrokken lidstaat of lidstaten. Na deze overgangsperiode worden de ex post bijdragen geïnd bij alle instellingen in de deelnemende lidstaten. De ex post bijdragen worden op eenzelfde wijze berekend als de reguliere ex ante bijdragen. De ex post bijdragen kunnen oplopen tot maximaal driemaal de hoogte van de jaarlijkse ex ante bijdragen.[27]
Indien de ex post bijdragen niet onmiddellijk beschikbaar of niet voldoende zijn om de uitgaven van het SRF als gevolg van de afwikkelingsregeling te dekken, kan de SRB ten behoeve van het SRF lenen van derden. Een lening dient uiteindelijk terugbetaald te worden door de banken binnen de bankenunie.[28] Tot slot heeft de Raad al bij het bereiken van het Raadsakkoord in december 2013 afgesproken dat tijdens de overgangsperiode wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke Europese publieke achtervang voor het SRF. Deze Europese publieke achtervang dient op middellange termijn begrotingsneutraal te zijn, zodat de kosten hiervan teruggevorderd worden op de Europese bankensector.

7. Verantwoording

Europese verantwoording

Het SRM voorziet primair in een verantwoordingsplicht van de SRB aan het parlement, de Raad en de Commissie. Deze verantwoording vindt plaats middels een jaarverslag over de uitvoering van de aan de SRB opgedragen taken dat de SRB ieder jaar opstelt en stuurt aan het parlement, de Raad, de Commissie, de Europese Rekenkamer en de nationale parlementen van de deelnemende lidstaten. Voor zover de vereisten inzake beroepsgeheim het toestaan, wordt dit jaarverslag ook op de website van de SRB gepubliceerd. De voorzitter van de SRB zal het jaarverslag tevens in het openbaar presenteren aan het parlement en de Raad. Daarnaast zal de voorzitter van de SRB op verzoek van het parlement of de Raad deelnemen aan hoorzittingen over de uitvoering van de afwikkelingstaken door de SRB. Het parlement en de Raad kunnen tevens vragen stellen aan de SRB, die de SRB vervolgens mondeling of schriftelijk uiterlijk binnen vijf weken na ontvangst zal beantwoorden. Verder zal de voorzitter van de SRB desgevraagd deelnemen aan een vertrouwelijke mondelinge bespreking met de voorzitter en vicevoorzitter van de bevoegde commissie van het parlement als zo'n bespreking noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het parlement op basis van het VWEU.[29]

Verantwoording aan nationale parlementen

Ook is in het SRM geregeld op welke wijze de SRB verantwoording aflegt aan nationale parlementen van de deelnemende lidstaten. In de eerste plaats is de SRB verplicht om schriftelijk te reageren op vragen van nationale parlementen. Bovendien kunnen nationale parlementen onderbouwde opmerkingen over het jaarverslag aan de SRB sturen. De

[27] Zie artikel 71 van de SRM-verordening.
[28] Zie artikel 72 en 73 van de SRM-verordening.
[29] Zie artikel 45 van de SRM-verordening

SRB zal daar dan mondeling of schriftelijk op reageren. Daarnaast kunnen nationale parlementen de voorzitter van de SRB uitnodigen om samen met een vertegenwoordiger van de nationale afwikkelingsautoriteit uit de betreffende lidstaat van gedachte te wisselen over de afwikkeling van een bank in kwestie in die lidstaat. De directeur van de SRB is verplicht op deze uitnodiging in te gaan.[30]

Rol Europese Rekenkamer

Op basis van artikel 287 VWEU zal de Europese Rekenkamer de rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven van de SRB onderzoeken. In de SRM-verordening is de rol van de Europese Rekenkamer nader uitgewerkt. Zo is geëxpliciteerd dat de Europese Rekenkamer ieder jaar een verslag zal opstellen over haar bevindingen ten aanzien van het jaarverslag van de SRB. Verder zal de Europese Rekenkamer ieder jaar een rapport opstellen over het gebruik van de middelen uit het SRF. Daarbij zal o.a. worden onderzocht of er zo minimaal mogelijk gebruik gemaakt is van de middelen in het SRF en of het gebruik efficiënt en doeltreffend was. Daarnaast kunnen de Raad en het parlement de Europese Rekenkamer verzoeken om andere zaken te onderzoeken voor zover deze binnen de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer vallen. Alle verslagen van de Europese Rekenkamer worden openbaar en zullen ook verstrekt worden aan de SRB, de Raad, het parlement en de Commissie. Ten aanzien van de informatiepositie van de Europese Rekenkamer is in de verordening expliciet opgenomen dat de Europese Rekenkamer bevoegd is om alle informatie die relevant is voor de vervulling van haar taken te krijgen van de SRB, de Raad en de Commissie en dat deze partijen de gevraagde informatie aan de Europese Rekenkamer indien de Europese Rekenkamer hierom vraagt zullen verstrekken.[31]

Tot slot

Met het SRM is een essentieel onderdeel van de Europese bankenunie tot stand gekomen, dat zorgt voor een Europese aanpak van falende banken en zal bijdragen aan het bevorderen van een gelijk speelveld tussen banken in de Europese bankenunie. Bovendien zal de oprichting van het SRM bijdragen aan het doorbreken van de tijdens de Europese schuldencrisis sterk naar voren gekomen band tussen nationale overheden en hun bankensector.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

[30] Zie artikel 46 van de SRM-verordening
[31] Zie artikel 92 van de SRM-verordening